

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

62

Quito-Ecuador, agosto del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004 / 7-19

Diego Pérez Enríquez

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak / 21-32

Mabel González Bustelo

Conflictividad socio – política / 33-40

Marzo 2004 – Junio 2004

TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático / 41-82

J. Sánchez Parga

Antipolítica, representación y participación ciudadana / 83-102

César Montúfar

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela / 103-118

Margarita López Maya

Bolivia: La erosión del pacto democrático / 119-136

Stéphanie Alenda

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina / 137-160

Marcello Baquero

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula / 161-186

Luzia Helena Herrmann de Oliveira

DEBATE AGRARIO

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90 / 187-208

Fernando Guerrero

ANÁLISIS

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano / 209-232

Pablo Andrade A.

La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador / 233-250

Marco A. Córdova Montúfar

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998) / 251-270

Andrés Mejía Acosta

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur / 271-282

Andreas Otto Brunold

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina

Marcello Baquero*

Este artículo examina las dimensiones postuladas por la teoría sobre la cultura política como factores que inciden en la crisis de la democracia en América Latina. Establece una discusión teórica sobre la dicotomía tradicional entre el abordaje institucional vs. el abordaje de la cultura política, tratando de desmitificar la idea de que son conceptos mutuamente excluyentes. La creciente desvalorización de la política generalizada en América Latina, genera una permanente inestabilidad política. Bajo esas condiciones es imperativo pensar en formas alternativas, eficientes y paralelas a las instituciones vigentes, de participación política de la ciudadanía.

Introducción

Los principios subyacentes a un sistema político democrático presuponen: la existencia de mecanismos de fiscalización disponibles y utilizados por los ciudadanos; la existencia de igual acceso para todos al proceso político; la transparencia de las acciones del gobierno y, la aplicación justa y equitativa de la ley. A partir de estas características se ha establecido en la ciencia política un posicionamiento que argumenta que en la ausencia de estos mecanismos es inevitable la instauración de una crisis de credibilidad y legitimidad del sistema político.

Varias razones han sido examinadas para explicar los bajos niveles de legiti-

midad de los gobiernos en América Latina: (1) una tradición autoritaria, (2) la incapacidad de las instituciones convencionales de agregar y mediar los intereses entre Estado y sociedad de manera eficiente y efectiva, (3) los elevados índices de corrupción que corroen los principios democráticos y, como resultado, (4) disminución de la confianza de las personas en el proceso democrático. Este último factor, la falta de confianza alimenta la percepción en los ciudadanos sobre la inexistencia de alternativas significativas al sistema vigente, lo cual reduce aún más la confianza. Al mismo tiempo sin confianza, las políticas públicas de los gobiernos son vistas como formas de manipulación para ganar elecciones. En este contexto la goberna-

2 Profesor Del Programa de Pos Grado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, Porto Alegre, Brasil. E-mail baquero@orion.ufrgs.br

bilidad y la legitimidad de los gobiernos es cada vez más difícil.

De los elementos mencionados, la línea de razonamiento que pretendo desarrollar en este trabajo es que América Latina vive al presente una grave crisis de legitimidad y credibilidad que, de hecho no es reciente, pero que puede generar el reaparecimiento del viejo ciclo de autoritarismo-democracia. Definimos crisis como el momento histórico en que las contradicciones de un sistema político no consiguen ser superadas por las instituciones de regulación de conflictos vigentes. Es claro que, a diferencia de períodos anteriores, la desconfianza no siempre puede redundar en efectos revolucionarios, y que su efecto redundará en el sentido de no propiciar las bases de una estabilidad política, que permita la implantación de políticas de largo plazo. Al contrario, los gobernantes son obligados a optar por el inmediatismo, generando con tales prácticas la inestabilidad permanente (Niven, 2000).

El corolario principal, del análisis de este trabajo, es que no se ha institucionalizado en América Latina, a lo largo de su historia, una base normativa de apoyo a la democracia. Si tal situación era controlable en épocas anteriores, actualmente en virtud de la grave crisis económica y social, hay un profundo desgaste moral de los sistemas políticos que pueden resultar en el retorno de prácticas políticas tradicionales y deletéreas para el proceso de construcción democrática.

Tomando en cuenta esas condiciones, este artículo busca contribuir con: (1) la pertinencia de examinar perspec-

tivas de naturaleza cultural para comprender los dilemas de la democracia en esta región; (2) desmitificar la dicotomía entre orientación institucional y orientación cultural; (3) avalar la contribución que el concepto de capital social puede tener en el proceso de empoderamiento de los ciudadanos para que tengan un papel más protagónico y permanente en la política con el objetivo de dar legitimidad al sistema democrático.

Los datos empíricos utilizados para respaldar los argumentos presentados, provienen de investigaciones comparativas llevadas a cabo por Latino barómetro; la investigación mundial de valores y, la encuesta Panamericana. Desde el punto de vista metodológico es importante resaltar que se utiliza el método de maximización de las diferencias para determinar las semejanzas (Przeworski y Teune, 1970).

Por medio del uso de esta técnica de análisis, no se pretende crear una teoría que unifique todas las características de los países de América Latina, más bien el objetivo es el de tratar de identificar los factores de naturaleza histórico estructural que, a lo largo de la historia han dificultado la solidificación de un proceso efectivo de consolidación de la democracia. Eso significa que tengamos en cuenta que las realidades históricas en cada país de la región, tienen sus peculiaridades y especificidades, sin embargo evidencian también problemas comunes en lo que se refiere a la crisis de la imagen de los partidos políticos y los grados crecientes de desconfianza política de los ciudadanos en la política.

¿Cultura política latinoamericana?

Uno de los más importantes desarrollos en los últimos años en el campo de la Ciencia Política, ha sido el crecimiento de investigaciones que rescatan la importancia del estudio de valores culturales en el proceso de construcción de la democracia. Ese énfasis que se inicia con el trabajo de Almond y Verba (1963), sobre la Cultura Cívica y que pasó por un período de desvalorización, retorna con fuerza en los años 90 para constituirse en un área que crece exponencialmente, sobretudo en la dimensión de capital social. Tal retorno se ha dado en virtud de la permanencia de la desigualdad y exclusión social que corroe la calidad de la democracia, a pesar de la vigencia de más de dos décadas de transición democrática. En otras palabras, a pesar de un progreso innegable en áreas institucionales como: el proceso electoral, la desmilitarización de la política, la movilización de la opinión pública, persisten prácticas políticas corrosivas de la legitimidad democrática (Agüero e Stark, 1998), y que son propicias para el mantenimiento de una cultura política desmovilizada y no democrática (O'Donnell, 1999), donde se constata, por parte de los latinoamericanos, una mezcla de resignación (que las cosas son así mismo y no hay como cambiarlas), con una creciente hostilidad a la política (desarrollo de una mentalidad anti-política).

De esa forma, contrario a las expectativas que se crearon con la restauración democrática de los años 90, no se ha observado una revitalización de la sociedad civil. En el caso de Chile, por ejemplo, pero aplicable a la gran mayo-

ría de los países de nuestra región, Silva (2004) ha argumentado que una de las características principales de la democracia chilena ha sido la creciente despolitización de la sociedad civil y la ausencia de mayores debates políticos nacionales. En esas condiciones, la supuesta adhesión de las elites latinoamericanas a los valores democráticos se ha mostrado como una falacia, pues continúan existiendo prácticas políticas de carácter autoritario y clientelístico. La naturaleza de la coyuntura puede haber cambiado, pero la matriz del clientelismo continúa viva. Como consecuencia la movilización de las masas, a lo largo de la historia ha servido al objetivo de asegurar las reglas democráticas de competencia entre las elites. El pueblo continúa fuera de ese juego.

Bajo esos factores podemos estar asistiendo a la *"muerte de la política"* en su sentido formal convencional, dando lugar al surgimiento de formas no convencionales que incentivan la participación política por medio de organizaciones informales, asociaciones voluntarias, organizaciones no gubernamentales, las cuales generalmente no son vistas como entidades legítimas por los gobernantes, pero que proliferan cada vez más, asumiendo inclusive un papel protagónico en la política de la región (Avritzer, 2002). Como ejemplo podemos citar el movimiento de los sin tierra en Brasil; el papel del Ejército Zapatista en Chiapas México; El movimiento indígenista en varios países de América Latina, así como los millares de asociaciones informales, que surgen cotidianamente para ocupar espacios que tradicionalmente eran monopolio de los partidos políticos.

En ese contexto, se verifica al presente un consenso generalizado de que el fortalecimiento democrático de los países de América Latina no depende, como se creía hasta hace poco, única y exclusivamente en la implantación de procedimientos y reglas. Los años de redemocratización han mostrado que a pesar de la presencia de procedimientos poliárquicos (Dahl, 1997), persisten problemas graves de orden material (salud, educación, desempleo, exclusión social y pobreza), señalizando la tarea de buscar explicaciones y soluciones alternativas para resolver esos problemas, y que los ciudadanos no sean meros espectadores de la política y pasen a participar activa y protagónicamente. Así, el desafío democrático contemporáneo en América Latina, demanda una ampliación de la participación ciudadana para estimular cambios en los campos político, social e institucional.

Varios autores han señalado la importancia que la sociedad, en su sentido general, debe tener desde la perspectiva de la legitimidad. Por ejemplo, Linz y Stepan (1996) sugieren que una democracia consolidada exige el establecimiento de normas democráticas no solamente en el campo de la política, pero en otros dominios que incluyen: la economía, la sociedad civil, la administración gubernamental y el orden jurídico. Segundo, esos autores señalan que tales dominios deben estar inter ligados y funcionando integradamente para que un país sea caracterizado como una democracia consolidada. Tal posicionamiento también es propuesto por otro latinoamericanista (Diamond, 1999), para quien es necesario la presencia de

una cultura política que proporcione legitimidad a los principios y la práctica democrática. Aunque los argumentos propuestos por esos autores tengan respaldo teórico, éstos no consiguen salir de una línea de razonamiento que prioriza la dimensión institucional como factor antecedente a la implementación de una democracia eficiente.

De esa forma, asumen que la base normativa de apoyo a los principios democráticos es consecuencia del establecimiento de instituciones eficientes y de buenas leyes. La historia se ha encargado de demostrar que esa ecuación lineal no ha funcionado en nuestros países, muchos de los cuales, desde el punto de vista de sus constituciones y la existencia de leyes, están al frente de los llamados países consolidados.

En realidad el problema, por tanto, no es el tener más leyes o procedimientos, sino el crear mecanismos que posibiliten que la población tenga peso y voz en la determinación de las políticas públicas. Y ésto no es únicamente problema de *accountability*, y sí de mecanismos de empoderamiento político de la población. En estas circunstancias, me parece imperativo el ir más allá de la dimensión puramente institucional, dislocando el foco de análisis hacia el ciudadano y la sociedad. Tal posicionamiento, obviamente no significa el que no se atribuya importancia a la necesidad de reglas o de procedimientos materializados en instituciones que regulen las relaciones sociales y políticas de una nación y mucho menos sugerir el abandono de tales estudios. Por lo contrario, el argumento de este trabajo es de que para comprender con más profundidad

los dilemas y obstáculos de la construcción democrática en América Latina, sobretudo en la dimensión social se necesita un enfoque metodológico comprensivo, que incorpore mayores estudios que examinen: cómo se da el proceso de construcción de representaciones políticas de los ciudadanos, cuál es la influencia de esas representaciones en el cotidiano político de las personas y, cómo eso afecta la llamada gobernabilidad de un país.

De esta forma, no nos interesa entrar en un debate sobre si la cultura es antecedente o consecuente con la democracia, pero sí incluir reflexiones del impacto de valores culturales como parte de un abordaje comprensivo de la política latinoamericana. Lo que aquí se pretende afirmar es que la cultura política, en este trabajo, no es tratada como un factor que depende de la eficacia de otros elementos que están involucrados en el proceso de democratización, por ejemplo, la modernización, las instituciones y el contexto internacional, pero sí como un concepto interviniente que se articula con más o menos intensidad con otros componentes estructurales e instrumentales, bien como con las dimensiones específicamente políticas. Considerando la cultura política de esa forma, podemos comenzar a comprender con más profundidad porque algunos países adquieren (o no) madurez democrática, estabilidad política y legitimidad democrática.

Lo que parece estar claro es que, al momento, vivimos en Latinoamérica una ilusión democrática desde el punto de vista social. Se deriva de esa situación, una permanente inestabilidad política y una indiferencia, por parte de la

sociedad con relación a lo que ocurre en el campo político, generando el mantenimiento del *status quo* lo que está llevando a una des-institucionalización política.

Como fue dicho, en el caso de América Latina, examinar los obstáculos a la democratización en términos de dicotomías sobre lo que es más importante si instituciones o valores culturales o, por otra, cuál es la variable independiente y cuál es la dependiente, me parece una tarea inocua, pues se sabe que ningún sistema sobrevive sin instituciones eficientes concomitantemente con la presencia de una base normativa de apoyo a la democracia y hacia el contrato social.

La nueva agenda política

Como fue el caso para la mayoría de los países de nuestra América, el proceso de redemocratización de la década de 1980, generó una discusión entre democracia y ciudadanía, siendo la diferencia con épocas anteriores, el que las nuevas reflexiones teóricas pasaron a incluir al ciudadano en la agenda de discusiones como sujeto protagónico y necesario para establecer una democracia con calidad. Como consecuencia, asistimos, en los últimos años a un renacimiento de los debates de la relación entre Estado y sociedad, entre los intereses particulares y los colectivos y, principalmente sobre el empoderamiento de los ciudadanos para desempeñar un papel más activo y de fiscalización de los gestores e instituciones públicas.

Tales debates aparecen en el contexto de la emergencia de un nuevo paradigma de la acción colectiva, el cual,

en gran parte, sustituye el paradigma estructural tradicional (impacto determinante de las estructuras en la constitución del actor político), pasando a dar relevancia a los parámetros bajo los cuales se constituyen los sujetos sociales y la acción colectiva.

Nuevos movimientos sociales pasan a integrar la agenda de reflexiones sobre como construir una mejor democracia, especialmente en la dimensión social. Estos movimientos, en muchos casos, han conseguido interceder y forzar cambios en las estructuras nacionales, constituyéndose definitivamente en formas alternativas de participación política que operan al margen de las organizaciones tradicionales (partidos políticos). Esta situación torna imperativo que se examinen temas tales como: cuáles son las implicaciones para la democracia representativa el que estos movimientos pasen a disputar la función de articular y agregar los intereses de la población? A este respecto Diamond (1999), señala el hecho de que, en una época de amplias comunicaciones y tomada de conciencia de la arena política, parece que las personas quieren participar más y tener un papel más incidente en la fiscalización de los gestores públicos, que en períodos pasados.

En la actualidad, pocos estudios discuten la lógica de esos movimientos, principalmente en lo que se refiere al papel que ellos tienen (o no) en el proceso de construcción democrática. El poco interés en el medio académico latinoamericano sobre estas organizaciones encuentra amparo en la orientación que privilegia la dimensión estructural-institucional, en la cual el papel del ciu-

dadano no es visualizado como algo necesario o importante para el fortalecimiento democrático. Se llega inclusive a afirmar que en la perspectiva de la democracia representativa, el abandono de promesas de campaña no se constituye en una perversión de este tipo de sistema, sino que hace parte del funcionamiento normal de la democracia.

Desde este punto de vista, la democracia directa es vista como algo que abre el camino para el despotismo y la anarquía, pues nada puede sobreponerse a las leyes y reglas socialmente establecidas. Esta perspectiva que ha dominado y domina las reflexiones académicas han generado, en mi opinión, un déficit teórico sobre el papel que organizaciones alternativas de interlocución política tienen en el proceso democrático. Inclusive han generado racionalizaciones apologéticas de distorsiones democráticas. Por ejemplo, se constata el que la realización de elecciones periódicas, la existencia de partidos políticos, entre los más importantes, ha sido suficiente para que los miembros del Consenso de Washington y de los organismos internacionales y multilaterales sean tolerantes con los atropellos al régimen democrático y la violación de derechos humanos. Casos emblemáticos fueron las alteraciones anti-éticas, de las constituciones de varios países que posibilitaron la reelección de varios candidatos, los cuales conscientemente preservaron la desactivación política en nombre de mantener la estabilidad política y facilitar el proceso de reconciliación nacional.

Para consubstanciar la defensa por procedimientos se utilizaban datos de

encuestas de opinión pública que mostraban un apoyo mayoritario, por parte de los latinoamericanos a la democracia. Tal hecho, según los defensores de la democracia minimalista, demostraba que la democracia gozaba de buena salud, por tanto, no había necesidad de grandes preocupaciones.

A partir de esta perspectiva, no había crisis de la democracia en América Latina, pues más de 50% de la población valorizaba la democracia como régimen ideal. Estos datos, para el razonamiento poliárquico, disminuían la necesidad de tratar de entender por qué a pesar de la existencia de las reglas escritas, el Estado no consigue implementar políticas públicas de inclusión social.

Tal posicionamiento, que no encuentra eco en los círculos más críticos de la academia latinoamericana, los cuales han mostrado, por medio de estudios históricos, que el factor cultural es importante para entender el difícil ca-

mino de establecer normas de valorización de la democracia. Estos análisis acaban de ganar un aliado empírico importante, el **Relatorio de las Naciones Unidas** sobre el estado de la democracia en América Latina, el cual muestra una reviravuelta preocupante en las predisposiciones actitudinales de los latinoamericanos que parecen haberse cansado de tanta falsa promesa del régimen de representación formal, pasando a depositar su fe, o ser indiferentes, al hecho de que el autoritarismo ayude a resolver los problemas sociales. Respondiendo a la pregunta si *“apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos”*, el porcentaje de ciudadanos que respondieron positivamente en 2002 fue de 54.7% (RPNUD, 2004:137). Dato que difiere de la tendencia que se venía verificando en los últimos años, como se constata en el cuadro siguiente:

Cuadro I
Apoyo a la Democracia

País	1996		1998		2000	
	Democracia	Autoritarismo	Democracia	Autoritarismo	Democracia	Autoritarismo
Argentina	71	15	73	16	71	16
Bolivia	64	17	55	22	62	13
Brasil	50	24	48	18	39	24
Colombia	60	20	55	17	50	23
Chile	54	19	53	16	57	19
Ecuador	52	18	57	19	54	12
Méjico	53	23	51	28	45	34
Paraguay	59	26	51	36	48	39
Perú	63	13	63	12	64	13
Uruguay	80	9	80	9	84	9
Venezuela	62	19	60	25	61	24
Media	61	18	59	19	58	20

Fuente: Latino barómetro

Alternativas:

1. La democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno;
2. En algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a una democracia.

Un inciso necesario aquí es el de que la frustración de los ciudadanos con los gobiernos democráticos tiene como paño de fondo una grave crisis económica y social, así como la creencia que las organizaciones gubernamentales son incapaces de resolver los problemas de los países. Esta combinación configura un tipo de democracia que O'Donnell (1994) se refirió como "*democracia delegativa*", en la cual las personas eligen líderes que después de asumir el poder hacen lo que quieren. Tienen prácticamente un mandato libre.

En tal escenario, la preocupación de una parte significativa de la comunidad académica en América Latina, ha orientado sus esfuerzos para tratar de ir más allá de la mera existencia de la democracia formal e incorporar en sus reflexiones el papel de los valores culturales, el legado histórico y principalmente la dimensión social. Tal re-orientación puede ser atribuida principalmente, a una caída sin precedentes de la credibilidad de las instituciones políticas generando una preocupación en los círculos que tradicionalmente no mostraban intranquilidad con esos fenómenos.

Esta preocupación queda claramente establecida en el **Relatorio Del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**, divulgado en abril de 2004, cuando en su presentación sostiene que "*la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad de las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos*" (p.23). En este sentido, se propone que la democracia sea examinada en su dimen-

sión social, ya que los altos niveles de pobreza, de desigualdad social, han generado, según las encuestas realizadas en los últimos años (Baquero, 2000), el aumento de la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas y sus representantes lo que ha llevado a que se cuestione la legitimidad de tales instituciones. Esto está corroborado por el referido Relatorio que apunta sobre "el riesgo de la estabilidad del propio régimen democrático" (p.23).

Este tipo de preocupación no es una sorpresa para muchos científicos sociales latinoamericanos que por mucho tiempo ya alertaban para la distorsión de la comprensión del proceso democrático fundado única y exclusivamente en el enfoque de ingeniería institucional. Tal advertencia, se daba por la constatación de que en el período de la democratización permanecieron vicios políticos tradicionales que han contribuido para la ineficiencia de las instituciones en responder a las demandas de la población, generando predisposiciones de las personas en no creer en esas instituciones y mucho menos en las reglas del contrato social. Razón por la cual se asiste crecientemente al surgimiento de Estados paralelos que actúan principalmente en los barrios más pobres y dependen del narcotráfico. De esa forma, se constata la ausencia de una clara base normativa, no solamente con relación a las instituciones democráticas, pero preocupantemente con la propia democracia como el aludido Relatorio parece mostrar.

En este sentido es pertinente evaluar el grado de confianza que los latinoamericanos depositan en varias instituciones típicas de la democracia representativa.

Cuadro II
Confianza en las Instituciones

institución	1996	1997	1998	2000
Iglesia	76	74	78	77
Fuerzas Armadas	42	42	38	43
Judiciario	33	36	32	34
Presidente	s/d	39	38	39
Policia	30	36	32	36
Congreso	27	36	27	28
Partidos	20	28	21	20
Televisión	80	46	45	42

Fuente: latino barómetro

Los datos en el Cuadro II son bastante contundentes con relación a la confianza de los latinoamericanos en las tres instituciones vitales de la democracia minimalista. En el período de 1996 a 2000 la media de confianza en el ejecutivo es de 38%, para el legislativo la media se sitúa en 29.5% y para los partidos da 22%. Estos porcentajes, desde el punto de vista longitudinal y teniendo en cuenta la historia de los países (legado autoritario y prácticas políticas tradicionales negativas), no parecen ser coyunturales y si el reflejo de un patrón que se establece de desvalorización de las instituciones poliárquicas y de un proceso de desconsolidación de la democracia (Pérez, 2003).

Para Salazar (2004), los partidos carecen actualmente de legitimidad a los ojos de las personas. En el caso mexicano, en mi opinión aplicable a todo el continente el autor se refiere a los partidos:

“Los partidos actuales se comportan como las empresas electorales de una vieja clase política que sirven como arenas para el reparto del poder y gestión de intereses particulares. Postulan los atribu-

tos personales de los candidatos, no sus posiciones ni programas. La competencia se rige por las reglas de la mercadotecnia, los candidatos se venden como productos no como portadores de proyectos. La elevada inversión en las campañas publicitarias es requisito ineludible y factor de peso en los resultados electorales. La demagogia y la propaganda son moneda corriente, impunes, hasta el momento. Los liderazgos personales cercanos al caudillismo son muy prolongados. Los partidos son organizaciones verticales, corporativas, burocráticas, que no rinden cuentas a sus militantes ni a la sociedad. En más de un sentido concluía Warman, esos partidos constituyen uno de los mayores obstáculos para el desarrollo democrático” (p.2).

Desde esta perspectiva, es posible conjeturar que el tipo de cultura política que se ha establecido en América Latina, no solamente en los años aquí examinados, sino a lo largo de su historia, se caracteriza por la internalización y naturalización, por parte de los ciudadanos, de la ineficiencia y poca importancia de las instituciones democráticas. Si por cultura política se entiende la existencia de valores, actitudes y creen-

cias que predominan en una sociedad, entonces los datos de las encuestas longitudinales revelan una dimensión estructural de negación de la política en su forma convencional y poliárquica.

En este sentido hay una relación causal recíproca permanente entre instituciones deficientes que no producen ciudadanos con predisposiciones democráticas y estos, a su vez, se distancian de ellas por no creer en sus objetivos. En el caso de América Latina, por tanto, la construcción de las representaciones sobre la democracia se dan en un sentido negativo, influenciado por una memoria empírica que no da credibilidad a los partidos, gobierno o legislativo y que con el tiempo se materializa en una memoria colectiva de desvalorización de la política fundamentada en principios o métodos.

La base socio-económica, que también impacta en la configuración de este tipo de cultura política desconfiada y cínica, puede ser evaluada a partir de algunas informaciones básicas. Por ejemplo, entre 1980 y 1990 la renta *per cápita* en América Latina cayó 11% (CEPAL, 1995), de tal forma que los salarios retrocedieron a los niveles de 1976. Al mismo tiempo, los índices de pobreza aumentaron linealmente. Entre los años de 1980 y 1992, setenta millones de personas entraron en la categoría de nuevos pobres, de 136 millones para 1996, ese número aumentó para el 2000, a más de 200 millones. Para agravar el cuadro, se constató que el crecimiento no ha logrado contener la expansión de la pobreza ya que no consigue establecer una política de distribución más justa. En ese escenario, produ-

cir más reglas y más instituciones pueden no tener y no tienen el resultado esperado.

Estos factores han generado, por parte de los ciudadanos, la búsqueda de nuevas formas extra-partidarias (partidos y congreso) de presionar al Estado. En ese contexto, una de las características del nuevo siglo ha sido la proliferación de organizaciones de participación política no convencional, produciendo una nueva realidad en la cual se ha institucionalizado una situación no prevista por los paradigmas clásicos de la acción colectiva. Ese tipo de sociedades asumen un papel relevante, aunque con poca visibilidad, además se las ha estudiado de manera insuficiente, en la estructuración de nuevas identidades colectivas para la resolución de problemas que exigen una acción colectiva y el desarrollo de nuevos patrones y comportamientos influenciados por valores considerados subjetivos e intangibles, tales como: la solidaridad, el fortalecimiento de los lazos sociales y la confianza recíproca. Elementos esos que pueden ser vistos como parte de un concepto más amplio -- capital social --.

El establecimiento de un puente entre la dimensión institucional y las modalidades de democracia participativa es el desafío que los gobiernos futuros en América Latina tendrán que enfrentar. La dimensión social, en la definición de la democracia en estos países, al contrario de épocas pasadas, llegó para quedarse. Y, en ese contexto, el papel de la sociedad, por medio de un conjunto de iniciativas de movilización y participación de los ciudadanos. Puede ser este un camino que revitalice el con-

cepto de ciudadanía en América Latina? O es simplemente una nueva moda destinada a desaparecer? Son estas preguntas que ahora paso a discutir.

Capital social

De acuerdo con Stockpol y Fiorina (1999), cuando diferentes perspectivas convergen para señalar la importancia de algún elemento en la resolución de los problemas que asolan las sociedades contemporáneas, se afirma que surge una nueva agenda. En este sentido, a pesar de las divergencias sobre el concepto de capital social (CS), éste se ha establecido como área de estudio en la ciencia política. Como resultado de esa valorización del referido concepto, los estudios sobre la influencia de la cultura política en el proceso de democratización de un país han resurgido con fuerza.

A partir del momento en que el mercado se instala como eje central regulador de las relaciones sociales, emerge un conjunto de problemas que sobrepasan la capacidad de resolución por parte de las instituciones convencionales, generando la necesidad de reorientar los estudios sobre el papel de la participación de los ciudadanos en la política. Tal preocupación nace bajo el título de capital social.

Para una parte significativa de la comunidad académica de científicos sociales, la participación de las personas en la política es vista como algo fundamental, no solamente porque influencia el comportamiento electoral, sino también porque impacta en el interés de las personas en la vida pública. Su importancia se incrementa en tanto se imagina que

puede ser este el camino para la construcción de una democracia social madura. En este sentido la pregunta no es si la cultura incide en la construcción democrática de un país, de lo que se trata es el cómo comprender su papel en el contexto contemporáneo que produce incertidumbre con relación al tipo de orden social que se está gestando.

En ese contexto la indagación que se coloca en la agenda de la ciencia política es si una nueva legitimidad puede ser construida con la incorporación de modalidades no convencionales de participación política. La respuesta, desde el punto de vista de la *real politik* y de la praxis, adoptada por varios grupos que transitan en la vida política parece mostrar ser ese el caso. Se impone, de esta manera, examinar como funciona o podría funcionar el capital social en la construcción de esa nueva legitimidad..

Cuando se habla en capital social inevitablemente se genera un campo de controversia, pues el concepto, aunque se haya institucionalizado como campo de análisis, está lejos de generar bases de inter-subjetividad. Tal concepto ha sido interpretado de forma diversa dependiendo de la perspectiva teórica utilizada. La propia noción de capital social no es un concepto unánime, por lo menos para la mayoría que con él trabajan. Por el contrario, hay más divergencias que consensos con relación al papel que CS tiene (o no) en el fortalecimiento democrático.

Muchas veces, se enfatiza mucho más lo que el concepto no es. Ha sido común, por ejemplo, establecer una correlación entre capital social y el potencial de construcción de redes de exclusión y de movimientos que pueden lle-

var a la institucionalización de grupos ideológicamente negativos en todos los planos (nazismo, narcotráfico, gangues, sectarismo, entre otros).

En otra línea de crítica al concepto de CS se llega a argumentar que el mismo sería negativo, a largo plazo, pues los individuos empoderados como resultado de esfuerzos en la construcción de CS se tornarían políticamente sofisticados lo que podría generar la muerte de la política (Glassman, 1998). Tal argumento defiende la no-participación de los ciudadanos en la política. Para otros autores (Harris, 2001) la idea de que CS genera una sociedad civil vibrante no corresponde a la realidad, pues esta manera de ver CS minimiza la importancia de la acción del Estado y de la propia política. Para este autor, la cuestión no es la de construir capital social, de lo que se trataría es del establecimiento de contextos donde las personas puedan realizar las potencialidades de su capital social. En síntesis, Harris defiende que la popularización del concepto de CS se debe al hecho de que potencializa las perspectivas de mejorar la democracia sin los inconvenientes de una política de contestación y los conflictos inherentes a la democracia.

Divergir de estos argumentos no es tarea fácil, pues la identificación de correlaciones *pos-factum* entre categorías conceptuales no empíricas no puede ser refutada. Pero si ese argumento es llevado a su extremo normativo, ningún concepto podría ser propuesto como alternativa.

Estudios de esta naturaleza, sin embargo, son valiosos pues no niegan totalmente el papel que el CS, como parte de un proceso más comprensivo que

actúa concomitantemente con otros agentes mediadores, debe tener en el fortalecimiento democrático de una nación. Las divergencias, generalmente son de naturaleza metodológica. En otras palabras si las instituciones vienen antes o después del capital social. En el caso de este trabajo enfatizamos el papel positivo de asociaciones como entidades paralelas de injerencia política, en consecuencia de un proceso histórico que generó una memoria colectiva de desapego a las instituciones políticas y que a lo largo del tiempo se alimentan recíprocamente, o sea *desconfianza-instituciones-más desconfianza*.

Aunque se reconoce que las asociaciones pueden en determinadas circunstancias generar aspectos negativos, pienso que para salir de este dilema es pertinente examinar el CS desde el punto de vista de su utilidad práctica. Básicamente deberíamos responder a las siguientes preguntas: Son importantes los mecanismos que busquen empoderar a los ciudadanos? Formas alternativas de participación política son útiles o deletéreas para el proceso de construcción democrática? El capital social ayuda o no a desarrollar nuevos patrones de comportamiento político que valoricen las dimensiones subjetivas (no institucionales de la democracia)? Estas preguntas deben ser examinadas desde la perspectiva de una praxis prepositiva y de intervención sociológica para no caer en la armadilla de salir de una normatividad para caer en otra, pues en principio las respuestas serían siempre positivas.

La diferencia está en la capacidad de salir del diagnóstico para la acción. Tampoco se parte del presupuesto de

que la acción en actividades de generación de CS necesariamente resulte en aspectos positivos. Ellas pueden y, de hecho, han generado CS negativo. Pero lo que me parece importante enfatizar es que la dimensión positiva de la aplicación práctica de este concepto se sobrepone a los efectos negativos. De acuerdo con Putnam (1997, p.27), investigaciones empíricas llevadas a cabo en varios contextos han confirmado que las normas y redes de involucramiento cívico (capital social) pueden mejorar la educación, disminuir la pobreza, controlar el crimen, propiciar el desarrollo económico, promover mejores gobiernos e inclusive reducir los índices de mortalidad. En el caso de Latinoamérica existen ejemplos significativos de generación de CS positivo en varios escenarios (Villa el Salvador en Perú; Las ferias de consumo popular en Caracas y el Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil) (Kliksberg, 2000). Tales experiencias, me parecen, ayudan a aclarar como las interacciones del cotidiano de las personas están conectadas al funcionamiento de las instituciones y como las relaciones de ese cotidiano producen (o no) normas sociales y culturales que moldean los patrones de inclusión o exclusión institucional.

El contexto actual

De esta manera, para evaluar el potencial de CS es pertinente contextualizar la situación actual de los países de América Latina, principalmente con relación a la institucionalización del mercado como fuerza suprema y determinante de las relaciones de poder.

Es innegable que la determinación del mercado como eje principal de las relaciones sociales en nuestro continente genera un estado de poca atención con relación a áreas estratégicas de desarrollo social: transporte colectivo, salud, educación y seguridad. Dentro del nuevo modelo neoliberal, que se consolida en los años 80, esas dimensiones sirvieron como base para la estructuración de una sociedad de mercado y no de una economía capitalista (Lechner, 1996), determinando consecuentemente, una des-estructuración de la sociedad por la pérdida del referencial de constitución de identidades colectivas. De hecho, se puede afirmar que una de las características del inicio del nuevo milenio es la creciente crisis de identidades tradicionales en América Latina.

Las nuevas identidades colectivas que surgen en ese nuevo contexto no encontraron, en la institucionalidad vigente, organizaciones que asumiesen la responsabilidad de agregar intereses. Y, cuando se intentó articular esos grupos fue de manera más simbólica que eficientemente. De manera general, amplios sectores de la población quedaron no solamente excluidas de las políticas sociales, también de la propia estructura del Estado.

En consecuencia a esas condiciones, se ha establecido el estudio de capital social con relación a su papel en el desarrollo político y económico, principalmente porque su premisa central es que niveles elevados de capital social generan normas de cooperación y confianza reduciendo los costos de transacciones y atenuando la intensidad de conflictos.

De esa forma, en vez de enfocar los determinantes convencionales de comportamiento político, tales como: la dimensión socio-económica, el nivel de recursos, son las redes personales, el comportamiento asociativo y las normas positivas que se correlacionan y posiblemente determinan los aspectos más tradicionales de actitudes y comportamiento político. De la misma forma, dentro del concepto de CS está implícito un modelo de ciudadanía, particularmente del ciudadano virtuoso que vota, obedece la ley y se envuelve en actividades voluntarias. En la medida en que CS comprende a la confianza interpersonal, las nuevas formas de sociabilidad (tercer sector, voluntariado, cooperativismo) que han surgido y que parecen más vibrantes no pueden ser consideradas como sustitutos de formas más tradicionales de relaciones sociales que envolvían la participación más activa de las personas. Las formas alternativas de participación política moderna, generalmente no consideran el grado de confianza recíproca entre las personas, consecuentemente, de acuerdo con Putnam (1997), pueden ser caracterizadas por relaciones terciarias, pues no exigen, en la mayoría de las veces conexiones sociales.

Democracia y cultura política vía capital social

Una de las preguntas para la cual las respuestas son muy frágiles, hace referencia al por qué en algunos países, particularmente en el caso latinoamericano, prácticas tradicionales dificultan

el desarrollo de CS. Pienso que el análisis de otros tipos de democracia que han aparecido en los últimos años, nos pueden dar pistas de lo que está ocurriendo en nuestros países. Por ejemplo Kohli (1997) sugiere que la mayoría de los países en desarrollo pueden ser encuadradas en tanto seguidores del modelo occidental (*follower democracies*). Los países que tienen este tipo de democracia exhiben bajos niveles de eficacia en diagnosticar y resolver los problemas de naturaleza socio-económica, aunque en un sentido poliárquico, continúan operando razonablemente bien.

En la misma línea de análisis, otro calificativo para nuestros países ha sido el denominarlos como democracias iliberales (*Illiberal democracies*), las cuales parecen desarrollar un tipo de democracia que facilita los procedimientos democráticos, pero fracasa en proporcionar libertades cívicas y en garantizar los derechos humanos. En este tipo de democracia la práctica de garantizar los derechos políticos y simultáneamente negar las libertades civiles se ha transformado tanto en una dimensión ideológica como teórica. Ideológica en el sentido que líderes políticos, de los países en desarrollo, crecientemente defienden una democracia guiada o resguardada, consecuentemente, gobiernan por medio de decretos gubernamentales o decretos de ley a pesar de la existencia de Congresos legítimamente elegidos. En la perspectiva teórica, la democracia iliberal es vista como un caso diferente de democratización que no se encuadra en las versiones padronizadas de la teoría de modernización (Engberg, Jan e Ersson, 1999).

En el amago de este tipo de gobierno está la idea de que es necesario restringir y controlar la democracia en su sentido más amplio, o sea social, principalmente las libertades cívicas para poder controlar la sociedad por medio de sistemas partidarios dominantes, fraude electoral, manipulación y privilegios en el tratamiento jurídico de los ciudadanos, cooptación y restricciones al derecho de organizarse.

De esta forma, las naciones que se encuadran dentro de este tipo de democracia de acuerdo con Zakaria (1997), son países que están lejos de estar en un proceso transicional, parece que están estableciendo formas de gobierno que mezclan un grado substancial de democracia con un grado substancial de iliberalismo. De la misma manera que muchos países globalmente se han acomodado con muchas variaciones del capitalismo, también podrían adaptarse y sustentar formas variadas de democracia. La democracia occidental liberal puede no ser, el destino final del camino democrático, sino simplemente una de las muchas salidas (p.24). En el caso de América Latina esto sugiere la existencia de regímenes democráticos que conviven con Estados oligárquicos (Sánchez-Parga, 2001).

Desde la perspectiva teórica de otro autor, que ha calificado la democracia en los países en desarrollo de forma negativa, el adjetivo utilizado ha sido el de "democracia predatoria" (Diamond, 2001), los países que presentan esta modalidad de democracia, la noción de comunidad real está ausente. Tampoco existe una visión compartida del bien público, se constatan índices de falta de

respeto por la ley, lo que en muchos casos ha redundado en la institucionalización de estados paralelos dominados por grupos que recurren a la coerción y a la violencia para garantizar la obediencia de las personas (narcotráfico, por ejemplo). En la dimensión del comportamiento de las personas el cinismo y el oportunismo son prácticas corrientes y cotidianas. El elemento catalizador de cooperación entre los individuos está basado en intereses particulares y privilegios que pueden resultar de esas acciones colectivas. No hay ningún sentido de horizontalidad que valore la colectividad. Se profundizan las relaciones de clientela, aumentan los índices de concentración de la renta, lo que trae como consecuencia un proceso creciente de exclusión social.

Tal escenario (democracia predatoria, iliberal o seguidora), es propicio para la creciente desconexión entre Estado y sociedad. Los ciudadanos se tornan, cada vez más desconfiados y hay una tendencia para el individualismo exacerbado. Aunque esos modelos ideales no sean absolutos, los mismos sugieren, para el caso de América Latina, en promedio la ampliación de la desconexión entre Estado y sociedad.

De esa forma, un patrón que se observa es de que los ciudadanos se están tornando en sujetos híbridos de la política que mezclan actitudes y predisposiciones de resignación y hostilidad a la política. La mayor parte de las personas no están interesadas y muestran altos grados de apatía y alienación (Baquero, 2000). Los ciudadanos participan menos en los asuntos políticos y, de esa forma tienen menos poder para fiscalizar

las autoridades elegidas. Tal situación ha generado un consenso sobre la necesidad de revitalizar la sociedad *latu senso* para un papel de más fiscalización de las políticas públicas.

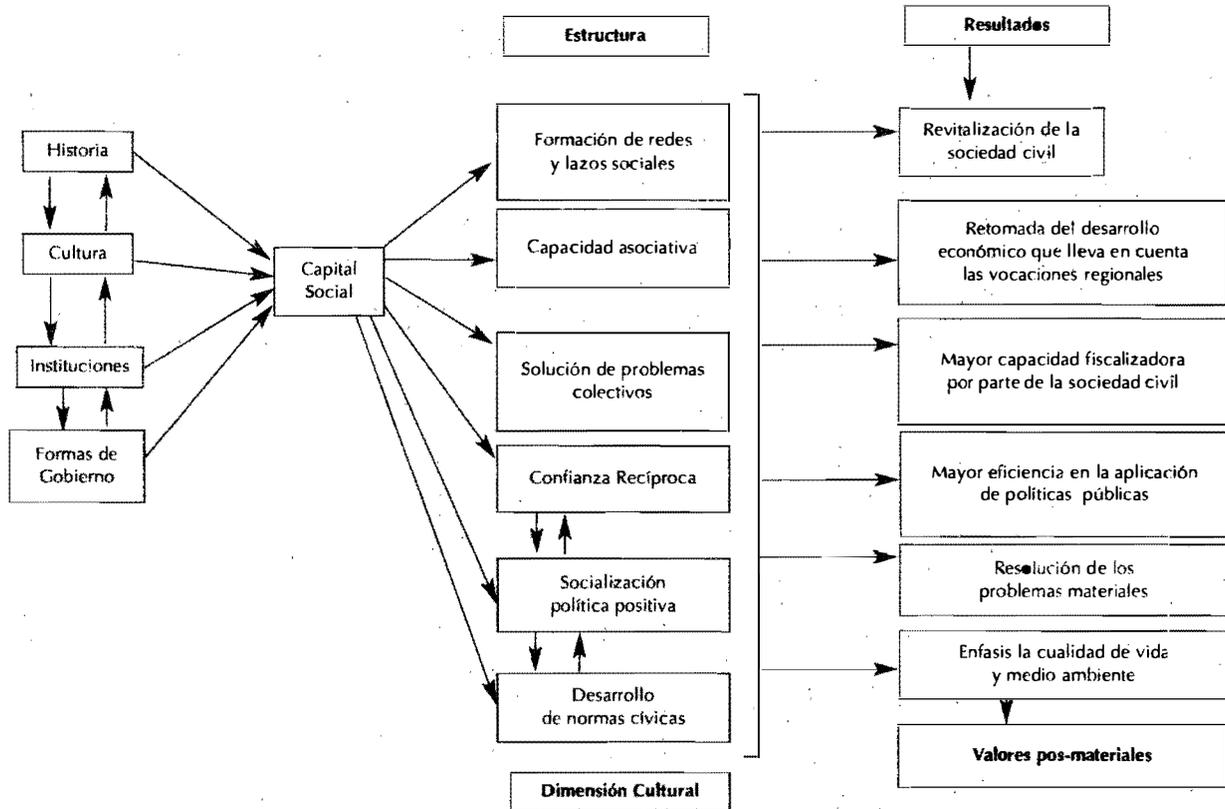
Así se considera que la cultura sería una explicación potencial para evaluar (o no) la cualidad de la democracia. Para varios autores, por ejemplo, Putnam y Huntington, las tradiciones culturales son durables y moldean el comportamiento político económico de las sociedades contemporáneas.

En esa perspectiva, se argumenta que el desarrollo económico y la democracia en las sociedades avanzadas fueron influenciados por valores tales como: dignidad individual, responsabilidad e iniciativa, pluralismo social, libertad económica y política, obediencia a la ley, así como la presencia de un gobierno poco eficiente. Desde el punto de vista culturalista, algunos países pueden emplear la tecnología para movilizar recursos, de tal forma que contribuyan para la modernización de un país, sin embargo la prevalencia de algunas características que dificultan el fortalecimiento democrático (personalismo, clientelismo) puede condenar esas sociedades al subdesarrollo social.

El contrapunto a esa argumentación está basado en el papel de las políticas económicas y de las instituciones en la construcción democrática. Siguiendo

esa línea de análisis, cualquier país que oriente sus políticas de acuerdo con reglas institucionales de una economía abierta de mercado es capaz de atraer capital e inducirlo a invertir generando nuevas riquezas. Si el desarrollo económico es persistente (según esta lógica), la democracia en su dimensión maximalista es una consecuencia natural. La forma como se procesa esa relación es la de que el desarrollo económico parece incidir en el cambio gradual de valores de sobrevivencia (inmediatos, materialistas), hacia valores de auto-expresión (pos-materialistas, colectivos caracterizados por la confianza interpersonal e institucional). Esa relación, desde mi punto de vista, no puede ser evaluada en un sentido inductivo, pues instituciones y cultura caminan y evolucionan paralelamente. Instituciones eficientes generan expectativas positivas y comportamientos cívicos, los cuales retroalimentan la necesidad de instituciones cada vez más eficientes. En el caso de América latina, la forma como las personas se relacionan entre sí y con las instituciones políticas es la llave para el desarrollo. Cultura, instituciones y sobre todo el capital social actúan de forma orgánica en un contexto de solidificación de la democracia. El modo por el cual esos elementos son integrados se presenta en el gráfico I.

Gráfico 1: Modelo integrado del capital social



El modelo presentado, tiene como objetivo el posibilitar una visualización de la importancia de integrar, en cualquier análisis referente a la democracia en América Latina, conceptos considerados consecuentes o antecedentes. Capital social, en esta perspectiva, no es visto como la suma total de respuestas cognitivas sobre confianza, sino que también, como un elemento que es afectado por la estructura social, el tipo de gobierno y la historia de un país. Malloney (1988) ha defendido la idea de que CS deba ser comprendido como dependiente del contexto el cual es constituido (o no) y como un recurso natural en las relaciones entre actores políticos. Algunos estudiosos defienden el examen de capital social dentro de una perspectiva interpretativista (Marsh y Smith, 2001) o sinérgica (Narayan, 2000). En realidad, CS en su dimensión práctica debe ser visto como parte de un proceso continuo de empoderamiento de los ciudadanos y de reforzamiento de las instituciones, en un círculo virtuoso que debe ser reinventado cotidianamente en razón del carácter conflictivo, pero saludable de la construcción democrática de una nación.

En ese sentido, existe actualmente una convergencia de opiniones entre los actores sociales y políticos tanto como en las instituciones, de que para que un país se desarrolle son necesarios varios tipos de capital. Es imperativo, por ejemplo, el capital financiero, para aumentar la productividad, crear fuentes de empleo y riqueza. Se necesita, también capital físico, no solamente para las empresas, también para las comunidades y para los países. En esa dimen-

sión, el Estado tiene un papel fundamental, en lo que se refiere a proporcionar una infraestructura adecuada que posibilite el aumento de la producción y proporcione bases eficientes de comercio exterior priorizando el capital productivo y no el especulativo. El capital humano es esencial visto que, si por un lado, puede surgir de experiencias y entrenamiento, generalmente exige educación avanzada. Es necesario resaltar que el capital humano puede ser acumulado, para transformar un país en competitivo, solamente cuando el estado proporciona una educación pública efectiva, a nivel masivo. Putnam (1997) coloca bien esta cuestión, al argumentar que inclusive una democracia deliberativa depende del grado de empoderamiento y competencia cívica de los ciudadanos. Esto quiere decir que una democracia deliberativa solamente puede funcionar si las personas tienen condiciones iguales de deliberación y esto solamente puede ocurrir con niveles masivos de educación y empoderamiento de los ciudadanos, vía capital social.

En ese sentido el CS pasa a ser esencial para ayudar a generar capital humano, físico e institucional. La sistemática de funcionamiento se da por la vía de la confianza interpersonal, o sea, cuando las personas en una sociedad confían unas en las otras, cooperan y se perciben con relación a los otros como iguales políticamente; hay una mayor tendencia y predisposición para seguir normas de convivencia social y se comporta creativamente, pagando impuestos, construyendo instituciones políticas que produzcan libertad política, económica y promuevan el crecimiento economi-

co. La ausencia de CS produce sociedades cuyas características son: la desconfianza, la explotación y la dominación, ingredientes que pueden causar el rompimiento del contrato social. Este me parece ser el caso de América Latina, donde las leyes no encuentran eco en las normas que los ciudadanos internalizan, creando una situación de crisis de legitimidad permanente.

Consideraciones finales

Una de las cuestiones que se impone en esta discusión es la siguiente: por qué algunos países se desarrollan políticamente y otros no? En este sentido, es necesario rescatar los elementos históricos identificados en la literatura, como aquellos obstáculos en la construcción eficiente de la democracia, en tanto factores que si bien no determinan, por lo menos, explican los obstáculos de la construcción democrática, a través del concepto de CS.

De acuerdo con Putnam, las sociedades con elevados índices de CS, en una comunidad cívica, se caracterizan por la confianza entre sí, por el establecimiento de todo tipo de asociación y cooperación recíproca para alcanzar objetivos colectivos más amplios. Las personas pueden divergir en sus opiniones, sin embargo prevalece el respeto mutuo y la tolerancia de las diferencias y existe algún sentido de solidaridad con la colectividad que transciende esas diferencias. En el campo político, los ciudadanos se ven unos a otros como iguales y creen en la igualdad de oportunidades, aunque reconozcan que la igualdad perfecta nunca podrá ser alcanzada. En una sociedad con esas ca-

racterísticas, las relaciones entre las personas son de naturaleza horizontal, prevaleciendo el respeto y la igualdad. Hay un sentido elevado de ciudadanía (virtud cívica). En esos sistemas políticos, las instituciones de gobierno existentes son eficientes, visto que la aplicación de las políticas públicas reproducen un comportamiento cívico.

Tal modelo de democracia no ha sido establecido en nuestros países que, por el contrario, históricamente sufrieron una castración cultural, generando una cultura híbrida de negación de nuestras raíces y valorizando lo externo por medio de la institucionalización de la imitación o del efecto de demostración (Ayerbe, Molina, Núñez, 2004).

De esta forma, la cultura de confianza, cooperación, reciprocidad, respeto, tolerancia y compromiso, en otras palabras, civilidad, obviamente no tendrá futuro en países en los cuales las instituciones políticas vigentes no posibilitan la solidificación de esas predisposiciones, esto es lo que los datos del Cuadro II nos ayudan a comprender. En otras palabras, no podemos colocar la democracia anglo-sajona como modelo a ser seguido, siendo imperativo construir nuestra propia cultura política a partir de una comprensión profunda de nuestras raíces, peculiaridades y características. Si no hacemos esto, estamos destinados a ser meros seguidores de una forma de democracia que no tiene raíces históricas o culturales en nuestros países.

De ahí que, la teoría de la cultura política, en su versión anglo-sajona, no encontró condiciones análogas en los países emergentes o en desarrollo que garantizaran la construcción de un sis-

tema basado en los moldes defendidos por los autores de la cultura cívica. Por ejemplo, en los años 90 se constató que la adopción de una constitución más democrática y la presencia de procedimientos poliárquicos estaban lejos de constituirse en elementos suficientes para garantizar el fortalecimiento democrático.

En este sentido, al presente, es difícil establecer una frontera que delimite donde la cultura termina y las instituciones comienzan, lo que está claro es que hay una integración innegable entre los dos.

Actualmente, tanto los estudios de carácter histórico como también las investigaciones empíricas, apuntan hacia las sociedades latinoamericanas como detentoras de una cultura política fragmentada e influenciada por valores de desconfianza. En tales sociedades, el clientelismo en un sentido moderno, prospera y las desigualdades de acceso al poder posibilitan relaciones de dependencia y exploración, generando mayores índices de desigualdad social. En el campo político, el proceso de intermediación política se da por medios de mecanismos que favorecen la informalidad y la corrupción. El ciudadano tiende a orientar su comportamiento en la perspectiva de relaciones terciarias, o sea, establece una relación directa entre él y la persona del candidato institucionalizando el personalismo. Las organizaciones de mediación política (partidos) son colocadas en segundo plano. Investigaciones de opinión realizadas en los últimos veinte años en América Latina han mostrado que más de 60% de los electores, a la hora de escoger su candidato, tiene en consideración mu-

cho más a la persona del candidato y no al partido al cual él pertenece (Encuesta Panamericana, 1998).

Es fundamental resaltar que en este tipo de sociedades como las referidas por Diamond, como de carácter predatorio, las personas en la base no consiguen cooperar entre sí porque están presas en redes verticales, fragmentadas y distantes unas de las otras y, fundamentalmente, se muestran desconfiadas. Y cabe afirmar que los medios de comunicación, en este contexto de globalización, profundizan esa desconfianza.

En ese contexto, una sociedad predatoria no conduce a una democracia eficiente, pues ésta requiere del constitucionalismo y del respeto a la ley. En una sociedad de esta naturaleza, las personas acumulan fortunas por medio de la manipulación y de privilegios aprovechándose del Estado, explotando a los más débiles y burlando la ley. Hay claramente un sentido de impunidad. Se reproducen las características de una sociedad "*hobbesiana*" donde la línea entre la autoridad constituida y el bandido es cada vez más tenue. En tal escenario, donde el orden está en decadencia y la economía estancada, las naciones tienden a ser más divididas que orientadas para la valorización de la comunidad. Puede afirmarse que la democracia solamente puede ser estable donde las normas, el comportamiento y las instituciones son predominantemente cívicas y con predisposición al enfrentamiento eficiente de los problemas sociales.

En la mayoría de nuestros países, sin embargo, las normas, las estructuras sociales y el vacío institucional, así como las deformidades de la sociedad pre-

datoria, están tornándose endémicas y peligrosas. Infelizmente debemos reconocer que es éste el caso de la mayoría de los países de América Latina. Fue esta reflexión que me llevó a formular el título de este trabajo, o sea la idea de que sin legitimidad y credibilidad la democracia es solamente una ilusión.

La pregunta que surge después de haber trazado este escenario es: Es posible cambiar este panorama solamente con cambios culturales? La respuesta me parece afirmativa pero; claro está que no es conclusiva. Los cambios culturales son lentos y dependen fundamentalmente del formato institucional, social, político y económico.

Es necesario, por tanto, un esfuerzo sinérgico, ya que las características de la política tradicional continúan presentes en la cultura política latinoamericana, que muestra predisposición para aceptar soluciones drásticas en la política; a la admiración por líderes fuertes, y un desprecio por las instituciones poliárquicas. De esa forma, aunque el énfasis de este trabajo está en la dimensión cultural, sería ingenuo imaginar que este concepto esté disociado de la dimensión institucional. Es importante resaltar, que el énfasis excesivo dado a la dimensión institucional, ha generado un conjunto de expectativas en el sentido de que bastaría adoptar instituciones democráticas y los problemas de un país estarían resueltos. América Latina es un claro ejemplo de la falacia de esa perspectiva. Actualmente se reconoce la importancia de examinar el papel que la cultura política tiene o no en la democracia. Lo que parece estar claro, sin embargo, es el hecho de que una cultura participativa envuelve un proceso de

generación de normas y comportamientos participativos, colectivos y cooperativos, con elevados índices de confianza interpersonal. La indagación-subsecuente no podría ser otra que el cómo eso sería posible en nuestros países. Creo que una respuesta promisoría está en el uso reterritorializado de capital social.

Bibliografía

- ALMOND, Gabriel e VERBA, Sydney
1963 *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton. Princeton University Press.
- AGUERO, F. and STARK, J. (Eds)
1998 *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Coral gables. North-South Center Press.
- AVRITZER, Leonardo
2002 Modelos de deliberação: uma análise do orçamento participativo no Brasil. Em: SANTOS, Boaventura (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- AYERBE, Luis F. MOLINA, Rafael C. NUÑEZ, Ignacio M.
2004 La cultura latinoamericana en los procesos de integración continental. *GICD*.
- BAQUERO, Marcello
2000 *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- CARRION Luis S.
2004 Los riesgos de una democracia vacía. <http://www.etcetera.com.mx/pag-49ne42.asp> acessado em
- CEPAL
Levantamento Economico da América latina e o Caribe. *Relatórios Anuais de 1990 a 1995*. Nações Unidas. Santiago de Chile
- COLEMAN, James S.
1990 *Foundations of social theory*. Cambridge. The Belknap Press of Harvard University Press.
- DAHL, Robert A
1997 *Poliarquia*. São Paulo: Editora da USP.

- DIAMOND, Larry
1999 Developing democracy: toward consolidation. Baltimore, John Hopkins University Press.
- DIAMOND, Larry
2001 Civic communities and predatory societies. *Intercultural management Institute*, American University. Washington, DC, May 10, pp23
- ENCUESTA PANAMERICANA
1998 realizada por el *Wall Street Journal* entre enero y marzo.
- ENGBERG, Jan & SVANTE, Ersson
1999 Iliberal democracy in the third world. An empirical enquiry, paper presented at the International Congress: Democracy in the third world: What should be done? *ECPR, Joint Sessions*, Mannheim, Germany, Março.
- GLASSMAN, James
1998 Life not Politics, Matters in America. *International Herald Tribune*.
- HARRIS, John
2001 Social capital construction and the consolidation of civil society in rural areas. Development Studies Institute. London School of Economics. *Working paper No. 00-16*, pp.1-16.
- KHOLI, Atul
1997 On sources of social and political conflicts in follower democracies. In: HADENIUS, Axel. *Democracy's victory and crisis*. Cambridge, Cambridge University Press. pp.71-80.
- KLIKSBERG, Bernardo
2000 El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. En: Kliksberg, B. Y TOMASSINI, Luciano(Compiladores). *Capital Social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica de Argentina., pp.19-58.
- LECHNER, Norbert
1996 "La política ya no es lo que fue" *Nueva Sociedad*. N.144, Caracas.
- MALONEY, W., SMITH, C. e STOKER, G.
2000 Social capital and urban governance: Adding a more contextualized "Top-Down" perspective. *Political Studies*. No. 48, pp.802-820.
- MARSH, D., e SMITH, M.J.
2001 There is more than one way to do political science: On different ways to study policy networks. *Political Studies*. N. 49, pp.528-541.
- NARAYAN, Deepa. Bonds and bridges
2000 Social capital and poverty. *Banco Mundial*. Washington. Policy Research. Pages. nº21-67.
- NIVEN, David
2000 The other side of optimism: high expectations and the rejection of Status Quo politics. *Political Behavior*. Vol. 22, No.1, pp.71-88.
- O'DONNELL, Guillermo
1999 *Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democratization*. Notre dame. University of Notre Dame Press.
- PÉREZ, Peeler, J.
2003 La desconsolidación de la Democracia: El modelo venezolano. Congreso de los Americanistas. Santiago, Chile, pp.1-19.
- PUTNAM, Robert
1996 *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PUTNAM, Robert
1997 Democracy in America at century's end. In: HADENIUS, HADENIUS, Axel. *Democracy's victory and crisis*. Cambridge, Cambridge University Press, pp.71-80
- PRZEWORSKY, Adam and TEUNE, Henry
1970 *The logic of comparative social inquiry*. New York, John Wiley.
- SALAZAR, Gabriel
2001 Memoria histórica y capital social. Em: DURSTON, John e MIRANDA, Francisco (compiladores). *Capital social y políticas públicas em Chile*. Serie Políticas Sociales, Vol I, CEPAL, Chile, Octubre de 2001. pp.11-22.
- SANCHEZ-PARGA J.
2001 Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del des-gobierno. *Ecuador Debate*. Nº. 53, Quito-Ecuador, Agosto.
- SKOCPOL, Theda e FIORINA, Morris P.
1999 Making sense of the civic engagement debate. Em: AUTORES, *Civic engagement in American democracy*. Washington. Brookings Institution Press, pp.1-26..

SILVA, Patricio

- 2004 Doing politics in a depoliticised society: Social change and political deactivation in Chile. *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 23, N. 1. 2004, pp.63-78.

WARMAN, Arturo

- 2003 Los indios mexicanos en el umbral del milenio. *Fondo de Cultura Económica*. México: 292-293.

ZAKARIA, F.

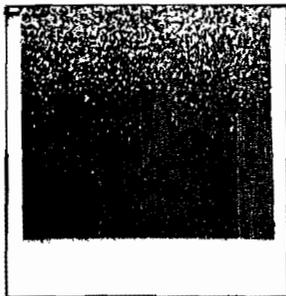
- 1997 The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*. Vol.76, No. 6, pp.22-33.

PUBLICACION CAAP

DIALOGOS

El desarrollo comunitario como modelo
de intervención en el medio rural
Victor Manuel Bretón

Comentarios y Aportes: Alain Dubly,
Luciano Martínez y Marco Antonio Guzmán



**"Desarrollo comunitario", Víctor Bretón,
Centro Andino de Acción Popular, Quito, 2000, 95 pp.**

El estudio central, de Víctor Bretón, de esta nueva entrega de la Serie Diálogos propone al debate, a partir de la acción de la Misión Andina del Ecuador, la compleja relación Estado-Comunidad de campesino indígena, principalmente en la década del 60 y principios de la del 70.

Participan en la discusión del estudio Marco Antonio Guzmán, quien en su momento fuera Director de la MAE Ecuador; Alain Dubly uno de los importantes pensadores de la realidad urbana; Luciano Martínez otro de los analistas agrarios muy conocidos en el país sobre todo en los trabajos alrededor del desarrollo rural.